

Title	アメリカにおける「管理」思想の発達と「フィiscal・ポリシー」：ハロルド・D. スミスの財政思想を中心に
Author(s)	森岡, 孝二
Citation	大阪外国語大学学報. 25 p.37-p.56
Issue Date	1971-07-20
oaire:version	VoR
URL	https://hdl.handle.net/11094/80406
rights	
Note	

Osaka University Knowledge Archive : OUKA

<https://ir.library.osaka-u.ac.jp/>

Osaka University

アメリカにおける「管理」思想の発達と 「フィスカル・ポリシー」

——ハロルド・D・スミスの財政思想を中心に——

森 岡 孝 二

The Development of “Management” Thoughts and “Fiscal Policy” in America

Koji Morioka

The reasons we are researching the case of Harold D. Smith, who was the Director of the Budget Bureau in the Federal Government from 1939 to 1946, are as follows: (1) to show that his fiscal thoughts were greatly influenced by current American management philosophy; and (2) to identify the historical significance of changes in bourgeois fiscal thinking that were caused by the introduction of budgeting principles in business into management of public finance.

This approach is important as it points out a hitherto unobserved connection between public administration and business management, and in the process serves to criticize the theory of fiscal policy which has always been directly associated with Keynes.

は じ め に

現代の資本主義に関する文献には、国家の経済管理諸機能の発展が資本主義の持続的繁栄を可能にした、という見解が広く行き渡っている。いわゆる「管理された資本主義」の理論がそれである。この理論が、国民経済の「持続的繁栄の管理」のためにもっとも重要な役割を与えているのは、政府の財政活動である。そこでは、現代の財政は、資本主義の変動を自動的に緩和しその安定と成長を保証する「装置」とみなされ、また予算は、資本主義の政治経済管理のもっとも有力な「道具」として位置づけられている。いわゆる「フィスカル・ポリシー」の理論がそれである。国家経費の「生産的性格」と予算の「経済政策的機能」を強調するこの「フィスカル・ポリシーによる資本主義の管理」の理論は、現実の資本主義諸国が財政規模の加速度的膨張とインフレーションの道をすすみ、財政と国民経済の軍事的性格をいよいよ恒久化させつつある事態を、ただ容認するだけでなく、資本主義の欠陥を是正するためにむしろ必要なものとさえみなしている点で、現代の資本主義についてのこの上もなく反動的な弁護論となっている。¹⁾

現代の典型的な資本主義弁護論の母国はいうまでもなくアメリカである。その代表理論であるケインズ主義でさえも、われわれの前にあるものは、すでに「アメリカ的」に濾過され加工され

ているものである。²⁾ ケインズの主張する資本主義の「賢明な管理」も「科学的管理法」発祥の国アメリカでは違った響きをもたされている。F. ラーラーが「行政学の父」と呼ばれ、経営学と行政学が緊密に結びついたところに形成される「管理の科学」(The Science of Management) は、さらにこの国の経済学、財政学、行政学、経営学の間に貫かれる共通の思想 (Philosophy or Principle) でもある。このラーラー以降の「管理」思想の発達と国民のあらゆる生活領域へのその浸透こそ現代のアメリカのイデオロギーを特徴づけるものといえよう。「フィスカル・ポリシーによる資本主義の管理」についての批判もこの点を看過しては一面的なものにならざるをえない。

従来のフィスカル・ポリシー論においては、それが批判的考察の対象となる場合にも、もっぱらケインズ理論との直結を前提とした、その論理構造の非科学的性格やその政策体系の現実的有效性の検討に力点が置かれてきた。こうした方法は、ケインズ理論が現代の群小のブルジョア財政理論の原型であるという意味では正当で必要でもあるが、それがアメリカの土壤に取込まれ、管理の思想に影響され、戦時、戦後の軍事経済の管理の技術と結びつくことによって発展させられてきたときの最新フィスカル・ポリシー論のイデオロギー的、現実的役割を批判するうえでは、不十分なものといわねばならない。³⁾ ここにわれわれがハロルド・スミス (1898—1947) の財政思想⁴⁾ を取上げる目的は、第1にこの「管理」の思想と「フィスカル・ポリシー」の理論の不可分の結びつきを明らかにすることである。

H. スミスは、言葉の広い意味でもけっして「経済学者」ではなく、F. ルーズベルトの片腕として働いた1人の「行政官」にすぎない。⁵⁾ しかし、H. スミスの財政思想は、彼が、現代の資本主義の政府諸機能の異常な発展を画期づける第2次世界大戦の期間に、その組織の性格からして連邦政府機構の軸点に位置していた予算局長官をつとめたということに象徴されるように、戦後アメリカの連邦政府政策、とりわけ財政政策の直接の出発点にあり、その原型を形づくっているものといえる。予算を政府および国民経済の「管理と計画」のもっとも重要な道具とみなす彼の思想は、計画策定 (Planning) と予算編成 (Budgeting) を結びつけて、資源配分に関する組織体の意志決定を合理的に行おうとする最新のアメリカの財政理論=PPBS にも、等しく通じている。⁶⁾

それと同時に、H. スミスの政府管理論と予算論は、高度に洗練された最新の理論では見過ごされがちな現代の国家独占資本主義のもとでの財政の本質問題についての重要な研究材料を提供している。彼の理論の中心課題は、行政を「政府経営体の管理」(The Management of the Government's Business) の問題として論じ、予算をその核心に位置づけることである。それは、以下に考察するように、巨大独占体の利潤追求においてその効率性が実証された管理の、戦時の動員と統制の経験を通じた、国家の金融と簿記全般への導入を意味している。この国家独占資本主義の発展と結びついたブルジョア財政思想の1つの「革命的」転換の意義を確定すること、これが、われわれがH. スミスを取上げる第2の目的である。

- 1) こうした理論の全面的考察については、島恭彦『財政学概論』、岩波書店、1963年。
- 2) 山口正之『マルクス主義と産業社会論』、新日本新書、1969年、第1章参照。同氏のブルジョア理論批判の方法と視角からこの小論が学ぶところは大きい。
- 3) 拙稿「フィスカル・ポリシーと完全雇用——アメリカにおける1946年雇用法の成立過程」(1)、(2)京大経済学会『経済論叢』第104巻3号および4・5・6合併号(1969年9月、12月)は、「アメリカの土壌」と戦時体制の諸条件がケインズ主義的フィスカル・ポリシー論の変容と完全雇用政策の現実的傾向をどのように規定しているかを実証的に考察したものである。
- 4) Harold D. Smith, *The Management of Your Government*, 1945.
- 5) Paul H. Appleby, "Harold D. Smith—Public Administrator", *Public Administration Review*, Vol. 7, 1947.
- 6) 宮川公男編著『PPBSの原理と分析——計画と管理の予算システム』、有斐閣、1969年。

1

戦争は平和よりいっそう早く発達する。この法則は第2次大戦下のアメリカの戦争経済の発展のすべての側面を貫いている。大戦中工業生産は2倍以上に拡大し、30年代の深刻な大量失業を一気に解決しただけでなく、「繁栄の20年代」の全期間に達成された産業拡張を3年間に圧縮した。軍備と戦争の5年間(1940年7月1日から1945年7月31日まで)に連邦財政は、それ以前の5年間と比較して、平均して歳出で8倍、赤字で13倍に達し、軍事支出はこの期間に全体で2,815億ドル(88.6%)と前大戦の8倍に及んでいる。軍事用役に従事した労働者数は1,500万人をこえて、全労働者数の5分の1を占めていた。また、大戦中アメリカは「民主主義の兵器廠」として戦争物資を世界中に輸送し、輸出額を4倍以上増加させ、武器貸与などを通じて被援助国の財政・通貨の管理にも手をつけた。¹⁾ これらのかつてない規模と速度での戦時動員、短期間での巨額の財政膨張、急激な経済規模の拡大は、それ自体国家の暴力装置と行財政組織の異常な拡張を意味するとともに、経済的、軍事的生命線の拡大に伴う世界経済の不均等性や動揺を強め、国民経済内部の不均衡や摩擦や変動を著しく高めて、国家の社会経済に対する管理機能の飛躍的な発展を引き出さないではおかなかった。第2次大戦下の戦争経済は、世界的広がりをもった「管理」の展開と国民生活のあらゆる部面への「管理」の浸透をもたらしたのである。

H. スミスの政府管理論は、なによりもまず、この戦争経済の教訓から もっとも重要なことがらとして「管理」の問題を取出し、平時経済へのその「科学と技術」の意識的適用について論じたものである。つぎのような書出しの言葉はそのことをよく象徴している。

「管理は民主主義政府の核心に位置している。このことは平和においても戦争においても等しく真実である。平和の実りも戦争の目的もいずれも管理の技術と科学に焦点を合わせることなしには獲得することはできない。平時における管理の基礎がしっかりしていればいるほど、それだけ戦時の民主主義政府への圧力は少なくてすむのである。

われわれの国民生活における政府の役割りの拡張にともなって、管理の重要な役割についての新しい自覚が生まれてきている。戦争が勝利を達成するためにあらゆる資源の最大限の集中を要

求したとき、道具——それにとって唯一の道具であった管理が、その課題のためにとぎすまされ調整されたのは当然のなりゆきであった。」⁹⁾

H.スミスがこのように「管理」を戦争勝利の「唯一の道具」とみなし、民主主義政府の「核心」問題として位置づけていることを知ることは、彼の議論の性格を明確に理解するうえで、きわめて重要である。だが、それだけでは、彼が念頭においている「管理」の意味を十分に知り尽くすことはできない。彼は大規模組織の発展に伴う管理の意義の増大について語りながら、それをJ.バーナムのようにすべての社会体制に適用するのではなく、それが、ドイツのファシズムの管理とも、ソビエトの社会主義の管理とも異なるものであることを示さなければならない。また、「国家の業務における科学的管理法の成長」が政府のなかに「新しい官僚制」をもたらし、国民を「独裁制」に引込むのではないか、という批判的はずれなことを言う必要がある。

「では、管理の意味するものは何か？」H.スミスは自からの問に答えている。「人が彼自身と彼の仲間の人びとのための願望を精神の想像から現実へと移すためには管理が要求される。管理は利用できる諸資源を組織し、共通の目標に向って、多くの人びとの結合された努力を誘導するための手段を提供するものである。」⁹⁾ この「管理」が「巨大な戦争機械」をつくりだす「独裁制」のそれと異なるところは、その目的が「人民の意志の遂行」にあるという点にある。「しかし——と彼は続けて言う——民主主義における管理が人民から出発しているという事実は、それだけでは政府諸機能の運営における効率性を保証するものではない。」¹⁰⁾ なぜなら、この社会は利益を同一にする「単一の集団」によって構成されているのではなく、また、国民の「目標」を決定する機構はますます大規模に複雑になってきているからである。そこで、政府活動の「効率性」を高めるために、「管理」は、一方では、その「目標」が人びとの「社会的合意」にもとづき、多数の市民の「理解」と「同感」によって支持される状態をつくりだすことに、他方では、その「目標」が決定される政治の領域における立法府と行政府の衝突を調停し、行政府内の多くの活動単位の調整をはかることに、役立たねばならない。

このようにH.スミスのいう「管理」においては、「共通の目標」が重要な意義をもつとすれば、それを設定し、遂行するための「計画」もまた同じ意義が与えられている。すなわち、「計画策定は幅広い国民の目標を決定するのに必要である。同様にこれらの目標に到達するのに必要である。立法過程と行政過程の両方において計画策定は、不可欠の要素であり、民主主義政府の効率的機能化に生きた貢献をもたらす要素である。」¹¹⁾ そして、彼が大統領の行政的権限のいっそうの拡張および議会と行政府との間の情報交換の促進を主張するのも、行政における「管理」と「計画」をこのように同一のものとみなし、それが政治的決定の過程に緊密に結びつけられるほど、その「効率性」は高まると認識しているからである。

国民の「目標」設定とその遂行のための「誘導」機能を強調するH.スミスの管理論の特徴は、彼の大規模組織の管理の「改善」の提言と科学的管理法への「批判」のなかにもみてとることができる。彼によれば、大規模組織として「官僚制」になっている今日の政府や企業の管理上の弱

点は、2つの面から指摘できる。1つは、官僚制は管理者から「革新的創造的な意欲」を奪い取って、彼らを「現状の頑固な防禦者」にしていることである。いま1つは、「科学的管理」は仕事の能率向上の手段は提供しても、「目的」を見失うという管理のもっとも重要な弱点を克服できないことにある。「組織された生活をしている人々の共同や協力を引き出すには、何か科学的管理以上のものが要求される。目的についての理解、目的についての同感、目的達成に貢献しようという感情、すべてこれらは最大限に重要である。」これらの感情への刺激が解決されないかぎり、官僚制の「停滞」は避けられない。しかもそれは管理と労働の対立をつくりだす。にもかかわらず、「科学的管理技術の全部隊をもってしても、まだこのみぞを橋わたしする十分な方法はない。情緒的、精神的な作用といった感情の細かさについては時間および動作研究には頼れないのである。」⁹⁾ 結局、行政においても経営においても、管理労働がますます集团的になってくるにつれて、労働者がその管理の目的をいよいよ自分たちのものと感じなくなること、管理者も専門的職業人としていわば雇用された労働者でありながら、管理者と労働者の対立は少しも緩和されないこと、ここに現代の大規模組織と官僚制についてのH.スミスの大きな苦悩があるといえる。

H.スミスにおいては、政府活動の効率性の保証は、その目的に対する国民の理解と同感の高さにある。しかし、これらをいかに保持するかは、「純粋な自治の諸条件が根本的に変容されている」もとでの「政府管理の未解決の問題」であり、「管理技術が解答できない質問」である。彼は今や、人びとに働く「目的」を与え、人びとから働く「意欲」を引出す新しい管理を考えねばならない。それはもはや管理それ自体の問題ではなく、管理者の資質と才能の問題である。そのためにはさしあたり、政府は企業から大量の有能な管理者を獲得しなければならないし、将来は、私的管理と公共的管理とを、行政と経営とを結びつけた新しい学校制度によって、「目的」を見失なわない有能な管理者を豊富に継続的に確保することである。「政府とビジネスのチームワーク」、ここにH.スミスのあらゆる困難の唯一の活路がある。

すでに1910年代にアメリカの行政学者W.F.ウィロビーは、行政と私経営の間に本質的な差異はなく、私企業の効率性と経済性が行政にも適用されねばならない、と主張している。⁷⁾ 科学的管理法の先駆者の1人であるH.S.デニソンは20年代に、「……政府および企業の比較可能な管理上の諸問題の間には、差異よりもむしろ明らかな類似性が認められる」⁸⁾ と述べている。これらの先行者とH.スミスの相違は、第1に、前者にあっては政府と企業の管理上の「互換性」が可能的部分的なものにとどまっていたのに対し、後者ではすでに現実的全面的なものとなっている点にあり、第2に前者が科学的管理法の行政への導入によって政府活動の効率性を追求しようとしたのに対し、後者がすでに移植されている科学的管理法の重大な弱点を政府と企業の管理上の交流のいっそうの促進によって克服しようとしている点にある。H.スミスは言う。

「公共管理者と私的管理者の相互交換から生みだされる重要な成果の1つは、これらの管理者が相互理解の平面に到達しつつあるということである。この交流から政府とビジネスの主要な目

的は違っていないという認識が生じている。私的産業は主要にはある狭い目的に関心をもって
いるが、同時にそれは、国民の社会的経済的進歩に対して責任を負っていることを認めなければなら
ない。ビジネスと政府の両方の長い目標は健全な繁栄した国民でなければならない。』⁹⁾

この相互交流がより促進されるためには、国家も私企業もいずれもそこから利益をひきだす必
要がある。すなわち、ビジネスはやがて政府から大規模組織の管理において、多くの貴重な教訓
を学ぶことになるだろう。しかも、「私的管理者は政府に直接の経験をもったことのある人びと
によって獲得された知識から利益を得る。この資産はしだいに価値が増えるだろう。」他方、政府
は私企業から活力と決断力をもった大量の管理者を獲得することができる。「公共問題の管理は、
私的管理の何らかの決断性をもって政府を活気づける大きな私的管理者の集団によって大いに助
けられている。』¹⁰⁾ このようなH.スミスのいう「ビジネスから 政府へ」、「政府から ビジネスへ」
の「相互交流」の促進は、「政府の全ての業務を合わせれば優に世界最大のビジネスに相当する。
その業務において政府は他の多くのビジネスが直面するのと同じ問題に直面している」¹¹⁾ という
認識から当然に導かれる主張である。

H.スミスは、「こうした管理の技術と才能の 交換において……正味の利益を ビジネスと政府
の両方が手にするということは疑いない」¹²⁾ と断定している。しかしこれは不等価交換である。
政府がビジネスを利用しているかにみえて実は政府がビジネスによってますます利用されている
のである。これはその形態からいえば、国家の行政組織と独占体の経営組織がますます一つの機
構に合体していつている関係を示すものであり、その内容からいえば、全能の経済的独占体が国
家をその掌中に入れて、国民生活全域にたいする支配を貫徹させていく関係を示すものである。
われわれは後に、H.スミスの予算論を考察する際に、また 戦時のアメリカの産業動員の現実を
検討するなかで、この関係をいっそう立入って明らかにするであろう。

以上、われわれは、H.スミスにおける 政府管理論を考察してきた。結局、彼にあっては「管
理」の意義は、対立する利害関係にある諸集団の「社会的合意」と相異なる活動単位の「調和」
を方向づける「目標」を設定し、その目標の効果的達成のために国民の「意欲」と「責任」を引
出すための手段と考えられている。ここでは「管理」は、大規模組織一般の「管理」として、国
家の「行政」も私的独占体の「経営」も包括した概念である。これがけっして、社会的分業と生
産過程の社会的結合の高度な発達によって生みだされた資本主義のもとでの生産の社会化、その
もとでの大規模組織の現実の諸関係を科学的に概念づけたものでないことはいうまでもない。む
しろ、それは管理の技術の意識的適用によって発展させられた生産の社会化の諸結果に対応する
に再び管理をもってしなければならないという、現代のブルジョアジーの深刻な矛盾を表現した
ものである。こうした管理論が彼の予算論と結合されたとき、そこにどのような「フィスカル・
ポリシー」が展開されるかを考察することがつぎにわれわれの課題となる。

1) 坂井昭夫「援助と『財政自主権』」, 京大経済学会『経済論叢』第106巻4号(1970年11月)参照。

2) Harold D. Smith, *op. cit.*, p. 3.

- 3) *Ibid.*, p. 5.
- 4) *Ibid.*, p. 11.
- 5) *Ibid.*, p. 24.
- 6) *Ibid.*, pp. 35—36.
- 7) 横田茂「W. F. Willoughby の予算制度改革論——1910年代のアメリカにおける財政制度改革論に関する一考察」(1), (2), 京大経済学会『経済論叢』第103巻1号および第106巻4号(1969年1月, 1970年11月)参照。
- 8) Marshall E. Dimock, *A Philosophy of Administration*, 1965, 一瀬智司監訳『行政・経営の哲学』, 勁草書房, 1966年, 142頁。ディモックは本書でH・スミスを「その生涯を通じて企業と政府の仕事を比較する広い機会を与えられた人物」(訳書140頁)と評している。
- 9) Harold D. Smith, *op. cit.*, p. 33.
- 10) *Ibid.*, p. 32.
- 11) *Ibid.*, pp. 146—147.
- 12) *Ibid.*, p. 32.

2

ハロルド・スミスは、ちょうどニュー・ディール後の軍備と平時転換の時期を含む第2次世界大戦の期間中(1939年～1946年)に予算局長官をつとめた。彼の予算論はすでに述べた政府管理論と同様に、この期にその活動の規模と範囲を急激に拡大した予算局での実践に直接にうらづけられたものである。

予算局はアメリカにおいて近代的予算制度の確立をもたらしたものとといわれる1921年予算会計法によって、始め財務省のなかに設置され、その後1939年の行政機構改革によって大統領府に移管された。財務省時代は職員の数も数十名を越えなかったものが、この機構改革とともに一躍大組織となり、H.スミスの長官のもとで戦争とともに発達して600名を数えるにいたり、大統領直属の最大の行政官庁となった。その役割も、「節約狂で制限機関でただ『ノー』ということしか知らない」という非難を受ける古い「番犬的役割」から、「大統領のための管理機関」としての「管理の道具」になったといわれる。

改革された予算局の任務は、(1)予算の編成、(2)予算実行の監督及び統制、(3)行政機構並びに管理の改善、(4)提案法令の総合的検討、(5)調査統計事務の調整、(6)事業計画一般の調整、(7)政府出版物の統制、(8)各省定員の決定と定められている。¹⁾ 予算局のこれらの任務は、狭い意味での政府部内の財務行政の管理と統制だけを目的としたものではない。それらは予算編成過程を経済情勢の趨勢と結びつけ、国民経済全体の種々の予測と推計を行って経済計画を策定すること、さらには、戦時動員や平時転換などに伴う政府政策全般の検討をも含んでいる。このためにとくに連邦その他の統計、調査、資料等の予算局への集中は同局の重要な任務の1つとなり、そのいっそうの発達と効果的統制のため1942年連邦報告法が制定された。また国家のあらゆる经济管理機能を大統領に集中させようとする予算局の性格は、1945年政府会社統制法のうちにも表わされている。同法は、ニュー・ディールから戦時にかけて急速に発達した各種の政府会社を予算局の「監

督と統制」のもとにおき、その巨額の政府投資の「効率性」を確保しようとしたものであるが、同時にそれは、多数の政府会社が、原料資源や科学技術や交通運輸手段の開発、金融、保険、補助金、信用および価格統制などの分野において、きわめて重要な国家の経済管理機能を生みだしている事実を承認したものである。これによって予算局の権限は一般行政機構の外にも拡大した。「予算局は、そこを通じて、大統領による意志決定のために情報が集められ、分類され、比較され、伝達されるところの組織体をつくりだしている」²⁾といわれるとき、その「情報」は政府部内の情報であるだけでなく、国民経済の全領域に及んでいる。このように、「大統領のための管理機関」にまで発達した予算局の歴史は、単に予算制度改革運動の歴史であるだけでなく、そのまま連邦行政機能の拡張の歴史であり、膨張する行政権力の大統領への集中の歴史でもあるといえよう。

H.スミスは、それまでの予算改革運動を総括しながら、新しい予算原則をうちたてている。それぞれの時期の行財政改革運動とその政治的実現との間に時間的、制度的ずれが生じ、求められた改革が実現したまさにその制度のもとで、時をうつさず再び新しい改革が呼ばれるのは、現実の行財政過程の矛盾を反映した不可避的な現象である。H.スミスにあってはこうした一般的事情の他に、戦時の急激な行財政の構造と運動の変化そのものが、とりわけ強く新しい原則を要求する背景となっている。彼によれば、その根本的な理由は、今や政府が単に私的経営体にあたえられる性格を有しているだけでなく、現実には1個の巨大な「サービス企業」に転化したということにある。過去においては政府の予算は小さく、「最善の政府は最小に統治する政府である」という格言に矛盾しなかった。「しかし、その格言は変化した。今やわれわれは、『最善の政府は最大に奉仕する政府である』という格言のもとに予算を操作しているように思う。たしかに、今日政府は1つの大きなサービス企業である。」そして、「予算は今では政府の機能とサービスの効率的遂行のための有役な道具とみなされている。」³⁾これをいいかえれば、今や予算の役割は、「最小に統治する政府」の時代の「立法的統制の道具」から「最大に奉仕する政府」の時代の「行政的管理の道具」へと変化したのであり、F.ルーズベルトが言明したように「『政府をビジネスの土台』へ据換える楔」⁴⁾として予算を完成させる時がきたのである。

H.スミスはまず葬り去るべき歴史的予算原則として次の8つをあげている。⁵⁾

- | | | | |
|-----------|------------|-----------|------------|
| (1)公開の原則 | (2)明瞭性の原則 | (3)包括性の原則 | (4)単一予算の原則 |
| (5)明細書の原則 | (6)事前承認の原則 | (7)定期性の原則 | (8)正確性の原則 |

そして新しくうちたてべき予算原則を次の8つに定式化している。⁶⁾

- | | |
|-----------------|-----------------|
| (1)行政府予算計画の原則 | (2)行政府予算責任の原則 |
| (3)予算報告の原則 | (4)適当な予算手段の原則 |
| (5)予算化の多元的手続の原則 | (6)行政府予算自由裁量の原則 |
| (7)弾力性と時宣の原則 | (8)二面的予算組織の原則 |

H.スミスは歴史的予算原則を否定すべき理由を、もしそれが守られるべきならば、予算の編

成や実行に従事するすべての人びとが「望みのない罪人」となるほどに、現実の行財政過程そのものがこれらの原則を否定してしまっているという事情に求めている。例えば、戦時の「軍事的機密」は公開の原則を侵反し、連邦予算の複雑性の増大は、「専門家にとってさえ非常に読解が難しい」ほどに明瞭性の原則をそこない、ますます増大する政府企業や公共事業などの歳出予算法の形式にしたがわない支出は包括性の原則に違反している、などである。これらの事情はまた同時に、新しい予算原則の定式化を求める理由でもある。恐慌や戦争という資本主義の危機のもとで、予算の規模がいよいよ膨張し、予算の流れが国民経済の循環に直接重要な作用をもつようになったため、またその結果、行政の管理と国民経済の管理を一体化する必要が増大したため、行政府予算の弾力性と裁量性を飛躍的に高めることがどうしても求められるのである。このことからすれば、「立法府と行政府の衝突の調和」のための新しい予算管理原則も、予算をもっぱら政府部内の問題としてだけ位置づけてきた従来の「行政と立法の対立の調和」論とはその性格が大きく変らざるを得ない。「行政的管理の効果的道具として予算を完成する」ことを目的としてうちたてられた、「新しい予算原則」と「歴史的予算原則」の差異は全く明瞭である。

第1に、前者においては明確に表現されていた財政制度におけるブルジョア民主主義が、後者においては完全に背後に退りぞき民主主義的行政責任の脱落が公然と正当化されていること。

第2に、これと関連して、前者では議会の予算審議能力と監督能力がこの原則が機能するための生命として前提されていたのに対し、後者ではその意義がめだって低められて、かわりに、大統領権限の強化と結びついた国家の財務行政権の著るしい強大化が前面に現われていること。

第3に、前者では資本の蓄積の障害とならず、国民の経済的負担をできるだけ軽減することが財政の本来のあり方と考えられていたのに対し、後者では逆に予算の規模とその及ぶ範囲のたえざる拡大が前提とされて、経済情勢の変化に対応して自由に弾力的に操作される予算の经济管理機能がその中心的役割として位置づけられていること。

要するに、管理労働の集团的、社会的性格が発展し、すべての人が社会的生産を自主的に管理することを可能にする物質的条件が成熟したもつで、「生産と分配との統制の仕事」や「労働と生産物の計算の仕事」を人民に対しては排他的に、資本とその国家に対しては独占的に行うこと。これが新しい予算管理の原則であり、国家独占資本主義による国民生活の全領域への管理の遂行の原則である。⁷⁾

ところで、H.スミスは、その政府管理論において、現在の大規模組織における管理の事務の専門化、規格化、標準化が大規模組織の「強さと同時に重要な弱点」を生みだしていると警告しているが、ここでも同時に、「科学的予算制度」に疑問を表明している。

「いかなる予算制度も予算編成におけるあらゆる衝突を排除することはできない。国民のなかの種々の法律的または経済的集団は、彼らの政府が奉仕すべき一般の福祉について異った観念をもっている。これらの相違は政府の立法府と行政府の両方に反映される。予算についての『晋編妥当』な内容をもった科学的な決定はない。闘争と妥協は民主主義過程のまさに本質であり、そ

れが予算に反映することは不可避である。大統領の計画においては全体としての国民の問題が焦点になっている。予算過程それ自体は、その衝突している意見に方向を示し、均衡を与えるための手段として、そして到達された妥協ならどんなものでも実行されるであろうことを保証する手段として役立つ。予算はなんらかの機械的なルールによって測定することはできず、ただ行政的管理の適切な道具と同時に立法的統制の適切な道具としての有効性によって測定されうる。』⁹⁾

もはやここでは予算は、政府の会計的収支の見積表でも、その議会に対する承諾要求書でもない。予算制度におけるブルジョア民主主義の諸原則が「管理の道具」としての予算操作の自由を縛る「機械的なルール」として退けられたことに伴って、その概念は予算過程からさらには予算政策にまで無限定に拡大されている。すなわち、「われわれは予算について1つの限定された書類としてではなく、民主主義的政策策定と政策実践の1つの生きた過程として考えることを学ばねばならない」と言う。⁹⁾ もはや、われわれはこれ以上、H.スミスの予算管理論について説明を加える必要はない。彼によって予算が予算政策として位置づけられたことにより、予算論の照準はぴったりと「フィスカル・ポリシー」に定められたのである。

すでに考察したように、H.スミスは、現代の資本主義の危機克服の中心問題を、国家の行政組織と独占体の経営組織の単一の機構への結合をますます強固なものとするための国家独占資本主義の「管理」においていた。ここでは、財政と国民経済の同時的な統一的な管理がまさに問題となっている。しかし、管理が国民生活のあらゆる領域に浸透するまでに発展したとしても、それは、利潤追求をその推進動機とする「自由競争社会」の基盤を絶対に侵害してはならない。「完全な自由と窮屈な統制との間の均衡を樹立することは最善の管理を要求する。」そこで、彼にあっては、「私的活動を組織化することなしに、直ちに購買力の流れや市場に影響する」ところの「フィスカル・ポリシー」¹⁰⁾が、この「最善の管理」の武器として決定的な意義をもってするのである。

「われわれが政府の財政政策について語るとき、われわれは通常歳入手段や支出や公債管理について考える。われわれはこれらの政策が全体としての経済におよぼすそれらのインパクトを考慮して導かれるとき、古い public finance という用語よりはむしろ fiscal policy という用語を用いる。予算政策やフィスカル・ポリシーはその場合、もしそれらが国民的計画の目標達成の道具として用いることができるとすれば、経済全体の現実および将来の発展の観点から考えられるべきである。』¹¹⁾

H.スミスにとっては、「フィスカル・ポリシー」は、「国民的計画の目的達成のための道具」としての予算政策と同義である。しかし、その道具には、連邦予算の他に、フィスカル・ポリシーの必然的随伴物として、「国民予算」が提唱されるとき、新しい意義が付与されている。彼によれば、租税の徴集や支出などのように国民経済に直接影響を及ぼすものだけでなく、統制手段（反トラスト法、公正労働基準法、価格・賃金の最高制など）やサービス手段（情報提供、技術援助、職業訓練など）も政府支出を必要とし、予算に反映される。したがって、予算政策におい

てはこれらのものが国民経済の各部門に、個々人の生活にどのような反作用を及ぼすかが考慮、測定されなければならない。これらの目的のために、国民経済の4つの「経済集団」——消費者、企業、州と地方政府、連邦政府——のそれぞれが国民総生産＝国民総支出において占める比重と果す役割を見積り、図式化した「国民予算」を作成しなければならない。¹²⁾ このような「国民予算」算の意義をH.スミスは次のように述べている。

「もしある人がある種の経済政策、いうならば最低賃金法や関税や公共事業計画や税率の変更や農業価格保障を推奨するならば、彼はみずから、『これらの方策は人口の他の集団にいかなる影響を与えるか？全体としての国民所得や雇用機会にどのように関係するのか？』要するに、『これは公衆の福祉にどのような影響を及ぼすか？』みずから尋ねざるを得ないと感じるであろう。国民予算とかかわるこうした思考は、より共同的思考やより国民的社会的責任を推進するであろう。」¹³⁾

以上要するに、「フィスカル・ポリシー」は、H.スミスにあっては、すでに述べた「管理」の意義と全く同義であって、国民的「目標」の設定によって諸階級の「合意」と諸組織の「均衡」をはかり、その目標実現のための政府政策にたいする国民大衆の積極的「意欲」と「責任」をとりつける「道具」である。「国民予算」は、この場合、国民経済全体における政府、企業、労働の「一体性」を説き、「公衆」の「共同的思考」を促す「フィスカル・ポリシー」の不可欠の補強装置として機能させられている。ここでの国民の思想統一をかちとるスローガン、すなわち「共通の目標」は、「高い安定した水準の国民所得の維持」と「高水準の雇用の維持」を意味する「完全雇用」である。そして、その「目標」実現のための政府の第1の義務は、「消費者の購買力の維持と強化」であり、そのための「私的投資の奨励」である。¹⁴⁾ この「フィスカル・ポリシー」による「管理」が、ブルジョアによるブルジョアのための管理であることはいうまでもない。労働者にとっては「自分たちのものではない」目標に自己を「一体化」させることが、「危険な不確実性をもった将来に」資本主義を生残らせるために、「個人的自由と社会的責任の融合」のために要求されるのである。

1) 亘理彰『アメリカの予算・会計制度——第一部予算制度』、港出版合作社、1951年、第二章参照。

2) Harold D. Smith, *op. cit.*, p. 69.

3) *Ibid.*, p. 72.

4) *Ibid.*, p. 88.

5) *Ibid.*, pp. 84—85.

6) *Ibid.*, pp. 90—93.

7) これらの予算制度の諸原則については、島恭彦、前掲書、第六章および宇佐美誠次郎『財政学』上、法政大学出版局、1966年、第二章。

8) Harold D. Smith, *op. cit.*, p. 98.

9) *Ibid.*, p. 99.

10) 森岡孝二、前掲誌(2). p. 67.

11) Harold D. Smith, *op. cit.*, p. 172.

- 12) Gerhard Colm, *Essays in Public Finance and Fiscal Policy*, 1955, Sect. III, IV, 木村元一他訳『財政と景気政策』, 弘文堂, 1957, 第三部, 第四部参照。予算局財政部でフィスカル・ポリシーや国民予算の研究に従事していたコルムの理論はH・スミスと共通する点がきわめて多い。
- 13) Harold D. Smith, *op. cit.*, p. 178.
- 14) *Ibid.*, p. 147.

3

アメリカ合衆国は、19世紀末の独占資本主義への移行の時期から20世紀初頭の第1次大戦にいたる時期にかけて、その急速な工業的、金融的發展によって、世界資本主義におけるヘゲモニーをイギリスから奪い取り始めた。同時にこの時期に、アメリカは、「科学のあらゆる法則によって汗を搾りとる」テーラーの科学的管理法を創出し、「特殊アメリカ的経済学」と呼ばれるヴェブレン、コモンズ等の制度学派を生みだし、「社会主義とたたかう手段」としてのブルジョア改良主義の政治への急速な進出をもたらすなど、ブルジョア・イデオロギーの面でも、今日の指導的な影響力をもたらす基礎をうちたてた。それにつづく「繁栄の20年代」から「大不況の30年代」をへて大2次世界大戦にいたる時期は、一方では、世界の帝国としてのアメリカ帝国主義の地位が不動のものとして確立する過程であったとともに、他方では、巨大独占体の形成、資本主義の全般的危機の深まり、国家独占資本主義の發展を反映したブルジョア・イデオロギーのよりいっそうの「偽装」と「現代化」の過程でもあった。「ニュー・ディール」のルーズベルトの思想、アメリカのケインズ主義であるハンセンの経済学、それにさまざまな色合いの「管理の科学」これらが一つになって戦争をめぐりぬけたとき、アメリカの戦後政策の出発点の思想的性格が決定されるのである。われわれはここでH.スミスの財政思想の特徴づけをさらに深めるために、J.R.コモンズとJ.H.ウィリアムズをとりあげ、彼らとH.スミスの思想的かかわりを探ることとする。

H.スミスの管理論＝予算論の特徴は、それが、「国民的目標」（完全雇用）の設定によって、政治的経済的に対立する諸集団の社会的「合意」と「共同思考」をはかり、その「目標」実現のための政府政策に対する国民大衆の「意欲」と「責任」をとりつける「道具」とみなされている点にある。この誘導過程にあって特に重要な意義をもたされているのは、「民主主義」と「公衆」の概念である。すなわち、「民主主義」は、政策決定の過程への「公衆」の論争と討論による「参加」と相対立する利害の「調停」の装置とみなされ、そこでの「公衆」は、資本家も労働者も農民も一つにした超階級的な存在として、その対立の自制的調停者の役割を与えられている。

ところで、コモンズは周知のように、「集団民主主義」、「代表民主主義」の理論をもとにその労使関係論を展開している。¹⁾ 彼にとっては、現代は「集団行動」の時代である。人びとの社会生活は集団行動を離れては存在しえず、資本家も労働者も組織されてはじめてその「集団利益」を守り、主張することができる。この場合、相対立する経済的利害関係にある諸集団の衝突に「秩

序」をもたらすのは、集团的、歴史的慣習のうちに設定される「合理性の標準」である。それは「相対立する組織化された経済的利害関係の代表者が自発的に個人行動を統御する集団行動の運営準則」である。²⁾ このような認識から、コモンズはその「代表民主主義」をつぎのように定義している。「代表民主主義は個人の想像上の無政府主義的平等でも労働の社会主義的独裁でもなく、それは公益にてらして資本と労働の均衡、すなわち組織資本と組織労働の階級的パートナーシップである。」³⁾ だがこの力の「均衡」は、不断の闘争と対立のなかにあっては容易に維持されるものではない。この集团的利害衝突の間にあって、両者の調和をもたらすものこそ、「公衆」である。それは「急進主義者や反動主義者のいずれにも荷担しない」投票人口の過半数をこえる政治的傍観者であって、彼らが何らかの形でその意志表示の手段をもつならば、「われわれは階級衝突のおさまることを期待してよい」⁴⁾ のである。

コモンズのこうした「利害の調和」の理論はテーラー的な科学的管理法への「批判」にもつながっている。すなわち、科学的管理法は労働者から道具と熟練という私的所有の最後の残りかすまで奪いとったうえに、その組織と団結を否定し、管理者の専制支配をもたらしている。だが、財産権を失い、ますますその作業を集団化させている労働者には、組織化と団結が保証されねばならない。なぜなら、これまでのところ「アメリカ資本主義を最高に擁護してきたのは労働組合と交渉する資本家たちであった」⁵⁾ し、将来にわたって「もしアメリカ民主主義が＜救われる＞ものとすれば、会社および労働組合の集团的組織によってであろう」⁶⁾ からである。

ここには、成熟し巨大な規模に発達した独占資本主義のもとでの労働と生産の社会化の高度な発展が、そしてこれに照応したブルジョアジーの抑圧の方法の最高度の「偽装」と「現代化」が、きわめて明瞭に語られている。「代表民主主義」も「公衆」の概念も、ここでは、資本の権力がその階級抑圧の方法として、むきだしの暴力的統制よりも、むしろ労働者の自己制御をつうじての間接的誘導の方法を採用することに奉仕している。われわれはこうしたコモンズの労資関係論がH.スミスの管理論とよく類似していることを容易に見い出すことができる。H.スミスが、「個人的自由と社会的責任の融合」をさがし求めるとき、それは、「無政府主義的平等でも社会主義的独裁でもない」「急進主義者や反動主義者のいずれにも荷担しない」中道の道を求めたコモンズと一致するのであり、また、H.スミスが経済的進歩のために「公衆が国民予算の意味を考えることを学ぶ」ように要求するとき、それは「公共性をともなった合理性の発見」こそ経済的進歩の原動力だと考えるコモンズと本質的に一致している。H.スミスのいう「国民的目標」と「共同的思考」の意義も、コモンズのいう経営体における「共通目的」と「集団意志」におきかえて理解することができる。両者いずれにあっても、民主主義の本質は「闘争と妥協」にあると考えられている。ただ、H.スミスがコモンズと決定的に異っている点は、後者にあっては抽象的に規定されていた「利害の調和」のための「合理性の標準」が、前者にあっては、「完全雇用」のための連邦予算として「客観的」に具体的に提示されている点である。

コモンズと同じように、とはいっても全く異った側面でH.スミスの思想の歴史的背景をみる

うえで興味あるのはウィリアムズである。1934年に公刊された『弾力性予算』⁹⁾ はアメリカにおける企業予算論＝資本予算論の代表的文献の1つに数えられている。予算を企業における「管理の道具」として重視する見解は同時代の他の経営学者にもみられるが、彼のそれは、企業予算の特徴づけとその費用概念においてきわめて特色のあるものとなっている。⁹⁾

ウィリアムズはまず、予算が「管理の道具」であってたんなる「会計事務ではない」ことを強調する。それは国家においては支出が収入を超えてはならないことを意味する形式であるが、企業活動に適用されると、販売予測と管理計画の特殊な形式となり、企業活動を「組織し、調整し、刺激する」ことに役立つ。それはまた分権化した経営活動の調整手段として、あるいはその権限の最高管理者への集中手段として役立つ。この場合、管理の道具としての予算制度の生命は、通常考えられるように、その「確実性」にあるのではなく、たえず変化する企業活動の諸条件に、その収支の予測と管理計画を適合させるための「弾力性」にある。なぜなら、「状況が不確実であればあるほど、収支の予測と管理計画の決定が困難であればあるほど、それだけ予算策定を開始する必要は大きく、ますます緊要になってくる」からである。⁹⁾

ウィリアムズはこのような「弾力性予算」を実例をあげて説明するために、予算の項目を取引高の変化との比較において、「固定項目」と「比例項目」と「混合項目」の三種に分類する。弾力性の内容を明示するために、とくに予算の大部分をしめ分析の困難の多い「混合項目」については、これをさらに固定要素と変動要素に区分していく。この場合の方法は、まず企業の操業度の変動における最大限と最小限を決定し、問題になっている項目の総費用を算出し、ついで操業度の差異および最大費用と最小費用の差異から変動費総額を求め、総費用から変動費総額を差引いた残金を固定費として、これが企業の操業度に影響されないことを確定する。こうして、「混合項目」の分析から、販売高を低下させる限界としての「損益分岐点」を導き出し、費用構成の内容によって左右される弾力性の限界を明らかにしている。¹⁰⁾

このようなウィリアムズの企業予算論の特徴は、利益管理のための費用統制のあり方にもはっきりとあらわれている。すなわち、彼は費用統制の従来的一般的方法（収入－費用＝利益）とは逆に、「予測される収入を決定して、これから適正な利潤を控除し、そして費用を残余の点までに押下げること」¹¹⁾を「新しい方法」として提唱している。これが目標利潤設定による費用統制であることは明らかである。

企業において予算を「管理の道具」として認識することは、ウィリアムズもういようにもともとテーラーの「科学的管理法」にはじまる。しかし、経営管理のための企業予算制度の本格的な展開は、ウィリアムズがこうした費用分類の方法を定式化したのが1922年であった¹²⁾といわれることから知れるように、第1次大戦後の巨大独占体の形成をその現実的契機、物質的基盤とするもので、企業規模の拡大と固定資本の巨大化に伴う生産と市場の矛盾の激化、恐慌と不況のなかでの経営危機に、企業における景気予測や市場調査などの統計技術の発達を武器にして対応したものではない。いわばそれは「独占と自由競争」の矛盾を「和解させる」ための「確固

とした原則と具体的な目標」を、予算管理技術の発達とその意識的適用による企業内の生産の組織性の強化に求めたものといえよう。この点の特徴はウィリアムズにもはっきりとあらわれている。要するに、費用概念の変革に企業予算制度の改革の手がかりを求め、「損益分岐計算」と「目標利潤設定」を基準とした弾力的な予算操作によって競争と変動に打勝つこと、これが彼のいう、「企業活動を組織化し、調整し、統制するために工夫された管理の道具」としての企業予算の意義である。

ところで、H.スミスはすでに述べた「新しい予算原則」の主張において、予算を巨大な「サービス企業」たる政府の「行政的管理の道具」として完成させ、あわせて独占体による国民経済の「管理の道具」として役立たせるために、予算の多元性や裁量性や弾力性を強調している。「予算化の多元的手続の原則」は、予算化の方法において「日常的行政機能」「長期建設・開発計画」および「政府の準商業活動」はそれぞれ異なるべきであるということの意味し、「行政府予算の裁量の原則」は、「歳出費目をあまりせまく限定しすぎると効果的にして経済的な管理は妨げられる」ということを意味し、「弾力性と時宣の原則」は「予算は経済的諸条件の変化に即応して調整を加えられるような条項を含むべきである」ということを意味する。¹³⁾ この場合、当然必要になってくるのは政府事業における「費用・便益」分析である。私的企業においては資本支出が正当化されるかどうかは、それが利潤を伴って回収できるかどうかにかかっている。政府の支出は「自己産出的」なものにかぎることはできないが、それでも支出の「生産性」を評価する基準がなんとしてもうちたてられねばならない。「私は連邦公共事業の費用と利益を1つの貨幣的基礎にたって計算するための確かな試みがなされるべきであると信じている。」「…そのような測定基準は、たとえ便益がそこで1つの実体的な具体的な形態をとらない場合でも、すべての連邦事業計画にたいし、適用されるべきである。」¹⁴⁾ H.スミスのいうところは明瞭である。すなわち、最大限企業の基準に近づけて政府の予算を操作せよ、そうすれば政府経費の「生産性」と予算の管理的機能はおのずから高まるであろう、と。企業と同じように変動と競争にうちかつ政府とは何か。それは単に孤立したアメリカ資本主義の管理ではない。第2次大戦が証明したように、アメリカの軍治的・経済的生命線の全世界への拡大は、アメリカ帝国主義が、国際的動揺に即座に対応し、国家間の政治的、経済的戦争においてたえず勝利することを要求しているのである。

H.スミスがその確立を強く提唱している「費用・便益分析」は、最新のアメリカの財政理論においても、「効率を達成するための最も新しく、そして最近、最も一般的となっている方法」¹⁵⁾と位置づけられている。日本においても最近1つの流行になっているPPBSは政府事業のあらゆる部門にこの「費用・便益分析」を適用し、資源配分に関する組織の意志決定を合理的に行おうとするものといえる。D.ノービックは、ベトナム侵略戦争のエスカレートにともなう財政危機を回避するために連邦財政の管理に導入されたこの制度の起源を次の二つのものに求めている。1つは、1942年に戦争生産委員会の手で、戦時統制措置の1部として採用されたものであり、いま1つは、アメリカの自動車独占GMが採用した「1924年のゼネラル・モーターズの予算編成手続

」である¹⁰⁾。GMがその分権化管理と管理価格政策によってフォードを圧倒していったことはよく知られている。もし、今日の PPBS の起源をこの2つに求めることが許されるなら、われわれが、大恐慌のもとで書かれた企業予算論と大戦争のもとで書かれた政府予算論を結びつけ、その両者の類似性を強調することは当然に許されるであろう。ウィリアムズによれば、企業予算制度の特徴は、競争や景気変動などのめまぐるしく変化する経済的諸条件に企業活動を敏速に適応させるための予算編成と予算操作の「弾力性」にあり、その基準は目標利潤設定と損益分岐計算にあった。「政府をビジネスの土台に据換える楔」としての予算制度の改革によって政府管理を企業管理に近づけることは、政府予算がますますこれらの企業予算の性格をおびてくることを意味する。それはなによりも政府支出における費用概念の変更とかの予算統制原則の転倒と墮落にはっきりとあらわれる。換言すれば、経費分類の目的が政府諸組織における予算実行の統制と監督に役立つためのものから、最高管理者（大統領）による意志決定と政府「経営体」の効率的活動に奉仕するためのものへと変化し、それにともなって、財政における収入の位置は、資本蓄積の障害と国民の経済的負担を軽減させるために最小に抑制された支出に照応するものから、資本の投資機会と国民の「経済的福祉」を増大させるために最大に見積られた支出を可能にするためのものへと転倒する。予算における収入の優位性が強調されるにともない、国民経済における政府支出の「需要創造」と「需要充足」の機能が積極的に評価されはじめるのである。

こうして今やわれわれは、H. スミスの財政思想を、恐慌から戦争にかけての巨額の赤字支出を含む急激な財政膨張とその過程での国家と独占体の新たな結びつきの発展によって生みだされた、ブルジョア財政思想上の一つの「革命」的転換を体現したものとみなすことができる。その本質は、赤字支出を含めて全体としての政府支出の増大を「国民的目標」達成の手段としてまた政府「経営体」の収入増大の手段として正当化し、ますます専門化し複雑化する行政機構の管理権を最高管理者たる大統領に集中し、たえず変化する政治的、経済的諸条件に財政を適応させることを意図した、私的独占体における予算・会計原則の国家への導入に象徴されている。国家の金融と簿記でありその経済の「中枢神経」である予算が金融寡頭制の「管理の道具」となることによって、国家は私的独占体の完全な所有物に転化するのである。

しかし、国家の行政組織と独占体の経営組織がいかに強く結合しようと、両者の性格がその管理的側面においていかに類似してこようと、体制維持のための権力的行政手段の調達を本質とする国家が企業になりきることはできない。しかも、恐慌や戦争という資本主義の危機が深まるほど、その暴力装置の維持費が増大し、これを含めた財政全体への独占体の依存と寄生が増大し、その重圧は調達基盤そのものを掘りくずすほどに高まるのである。巨大な権力的行政手段の調達と独占的高利潤の保証を、経済的土台を枯渇させることなしに同時に遂行しなければならないこと、ここに、現代の国家の矛盾と苦悶がある。

1) ここでのコモンズ思想の特徴づけについては、奥田幸助「コモンズの労使関係論」、海道進、三戸公編『アメリカ労務学説研究』未来社、1968年、によるところが多い。

- 2) John R. Commons, *The Economics of Collective Action*, 1950, p. 163. 春日井薫・春日井敬訳『集団行動の経済学』, 1958年, 184頁。
- 3) J. R. Commons, *Industrial Goodwill*, 1919, p. 43.
- 4) J. R. Commons, *Labor and Administration*, 1923, p. 71.
- 5) J. R. Commons, *Industrial Goodwill*, p. 196.
- 6) J. R. Commons, *The Economics of Collective Action*, p. 263. 邦訳, 前掲書297頁。
- 7) John H. Williams, *The Flexible Budget*, 1934.
- 8) 古川栄一『予算統制論』, 森山書店, 1961年, 附録「ウィリアムズの弾力性予算論」参照。
- 9) J. H. Williams, *op. cit.*, pp. 2—13.
- 10) *Ibid.*, pp. 53—65.
- 11) *Ibid.*, p. 116.
- 12) Glenn A. Welsch, *Budgeting: Profit-Planning and Control*, 1957. 諸井勝之助訳『企業予算』, 日本生産性本部, 185頁。
- 13) Harold D. Smith, *op. cit.*, pp. 90—91.
- 14) *Ibid.*, pp. 134—135.
- 15) F. J. Lyden & E. G. Miller (ed.), *Planning Programming Budgeting: A System Approach of Management*, 1968. 宮川公男訳『PPBSとシステム分析』日本経済新聞社, 1969年, 301—302頁。
- 16) David Navick (ed.), *Program Budgeting: Program Analysis and the Federal Budget*, 1965. 福島康人訳『PPBSの理論と手法』日本経済新聞社, 1969, 14—19頁。

4

第2次大戦下のアメリカにおける産業動員と戦時統制の展開過程は、H. スミスの政府管理論および予算論の直接的背景となっている。ここではわれわれは彼の理論のイデオロギー的、現実的意義の把握に必要なかぎり戦時動員・統制機構の問題に立入り、この小論の結びにかえることにする。

「産業集団や金融集団は国防計画の統制を手に入れようと努めていた。主として陸軍省と海軍省は彼らと同盟していた。他の集団は同様の熱心さで、従来の彼らの獲得物を保持し、産業的金融的利益による政府の支配を阻止しようとしていた。ヌードセンとヒルマンは産業集団と労働集団のそれぞれの最前線に立つものとみなされるようになった。」¹⁾ これは予算局の公式の記録に記された戦時体制の出発点に関する事情である。実際、戦時体制の経過は、戦時管理機関への労働者代表の参加の形式を保証することによって労働運動を武装解除し、産業的金融的利益による政府の支配を貫徹させていったことを多くの材料でもって示している。巨大独占体の支配者たちは、ヨーロッパの危機が高まるとともに、一早く、ニュー・ディールの旗じるしを「改革」から「軍備」へ書替えることを要求した。しかし、他方では同時に、戦後の需要と競争を見込んで戦時転換の実施に各種の「抵抗」を試み、それによって、生産設備の新設と改善に対する巨額の政府援助を引出し、政府出資で新設された多数の軍需工場に対する管理権を掌握し、安定した高利潤と政府発注の永続性の保証をとりつけることも怠らなかった²⁾。H. スミスが力説する戦時の「政府とビジネスのチームワーク」も私企業の管理者の大量の戦時管理機関への参加もこうした条件

のもとで確保されたものである。だが、戦時の財政膨張のもとで、破滅的インフレーションと財政破綻を招来することなく、独占体に安定した高利潤を保証することはいかにして可能となるか。

T.B.ワーズレイの「戦時の経済的安定と政府調達効率」⁹⁾と題する研究は、この問題の現実的な解明のために重要な手がかりをわれわれに与えている。この研究は、同じく戦時の経済的安定のために必要でありながら、一方では効率的な調達とその価格安定に間接的に結びついた統制と、他方では、調達の価格と利潤に直接結びついた統制を区別して、戦時体制全体を通じて採用されたそれぞれの政策について、その「安定」と「効率」への貢献度を論じている。それによれば、生産と調達を増加させ、政府調達基金を節約し、原価や価格や政府支出の破滅的インフレーションを回避し、賃金と消費者価格および農業価格と非農業価格の間の「均衡」を維持するうえで、最もよく貢献したのは、「価格統制のための価格統制」であり、「直接的な全般的な価格統制」であった¹⁾。そこで、二つの種類の統制についてのワーズレイの評価の結論的部分は次のように要約できる。第1に、間接的な価格統制のインフレーション抑制的、効率刺激的意義をもっと重視しなければならないこと。それらの手段には、「フィスカル・ポリシー」、「原材料や工場設備や人的資源の割り当制」、「標準化や専門化や品質基準制」、「最も効率的企業への生産の集中」そして「配給制」がある²⁾。第2に、直接的価格統制の利用を改善すること。物価管理局の最高価格制は、戦時調達機関が行った契約価格についての「交渉と再決定」、契約の「非価格的要素」についての「交渉と再交渉」などの権限行使と比べて、「人的資源や原材料や工場設備の動員と保全のための刺激をつくりだすうえで」より非効率であった。「原価プラス（適正利潤）方式の最高価格はあまりにインフレーション的で、貨幣的側面（だけ）の最高価格制はあまりに画一的で非弾力的になりがちである。」³⁾第3に、いずれの場合においても、調達行政の効率性増進のため、「強力な中央水準の政策機構と全体の安定化のための強力な中央統制」が必要なことはもちろんである。

ここには軍需調達制度の合理化の本質が明瞭に表現されている。巨額の軍事費の重圧にともなう財政危機・通貨危機の爆発を回避するために引出される「経済的安定と政府調達の効率」のための全般的直接的統制の独占体にとっての意義は、それが、独占体に「適正な利潤」を保証したままで、人的物的資源の「合理的」配分や競争の組織化やその他の非価格的要素の統制を通じて経営合理化と生産性向上をせまるものとなるところにある。労働者にとっては、これは国家による賃金統制や消費統制などの直接統制と資本による企業内での労働と搾取のいっそうの強化となって二重の苦しみをもたらすものとなる。労働者の賃金と消費は、一方では「コスト」として、他方では「超過需要」として、全面的に反インフレーション政策の統制の対象となるものである。要するに、「調達価格は、独占利潤の保証の上になつて、国家機関における行政の合理化、兵器生産独占体における経営の合理化に対する一基準を明示するもの」⁷⁾であり、それによって独占体の利潤保証と独占体と結合した国家の体制維持を同時的に遂行しようとするものである。⁸⁾

このような私的独占体の管理（経営）の「合理化」とは異なる国家の管理（行政）の「合理

化」の特徴は、H.スミスの政府管理論にも鋭く反映している。彼の予算論が、一方では政府支出のたえざる増大を前提としながら、他方ではその効率的経済的運用を要求していることの矛盾も軍需調達制度の矛盾の場合と同じ事情によって説明できる。H.スミスにとってこの矛盾の打解の方向は、独占体に対しては、国庫発注の高利潤を保証したままで、予算政策と政府事業の「費用・便益」分析によって人的物的資源の「合理的配分」の基準をうちたて、その調達競争を組織することであり、国民からは、「国民的目標」達成の呼びかけによって、賃上げ抑制、生産増大の「合意」をとりつけ、働く「意欲」と「責任」を引出し、政府「サービス」の提供に見合った貨幣（租税）を取立てることである。そしてこの矛盾の現実の帰結は、「私的活動を組織化することなしに、直ちに購買力や市場の流れに影響する」はずの「フィスカル・ポリシー」が、国家と独占体に対しては、その管理の合理化を要求する間接的統制の手段として、国民大衆に対しては、連邦予算の膨張をささえ、国民予算（国民経済）の均衡を維持する手段として、労働者が高賃金をあきらめ重税に甘んずる国民生活の直接的統制の道具に転化していることのうちにある。これは、アメリカの国家独占資本主義の発展における新しいイデオロギーであると同時に、現実の国家独占資本主義そのものの新しい局面をもつくりだすものである。

H.スミスのいう国民の「幅広い目標」とその目標実現のための政府政策の諸手段は、彼自身が直接その作成過程に関与した1945年完全雇用法案とその後に成立した1946年雇用法によって公的に定式化された。戦後アメリカにおける「完全雇用のための政府計画のマグナカルタ」、あるいは「この国の経済のマグナカルタ」と呼ばれているこの雇用法は、その内実において、「第1に、経済的進歩のスローガンのもとに国民的思想統一をかちとり、第2に、資本の利潤追求活動の目標を国民経済的指標におきかえて数量的に提示し、その目標実現に労働者をかりたて、第3に、国民経済全体の記帳と配分の技術の改良によって、国民経済の統制と『合理化』の『科学的基準』を国家独占に提供するもの」⁹⁾である。そして、「政府の財政活動をつうじて平時における高水準の生産および雇用を達成する、というフィスカル・ポリシーの理論から登場した完全雇用政策は、その現実的発展において、国民経済『合理化』、生産性向上に『科学的基準』を与え、新たな労働力統制を準備するための立法的行政的機構と手続をもたらししたのである。」¹⁰⁾

この意味でまさに、雇用法はH.スミスの管理論と予算論の誘導と強制の装置とみなすことができる。彼によって体现されている政策が戦後アメリカの政府政策の出発点を画し、その土台を形づくっていることもこれによってうらづけられる。また彼の財政思想は、政府政策による「資本主義の持続的繁栄の管理」の思想として、今日のPPBSに代表される政府政策の予測と計画とシステムズ分析にも通じているものである。しかし、国家の国民経済に対する管理・計画機能がどのように発達しようとも、それは諸資本の国内的、国際的なはげしい競争戦の事後的調整の域を根本的に出ることはできず、この結果はまた新たないっそう予測しがたい不均等性と無政府性を世界的広がりにおいて生みだす原因ともなる。そして、H.スミスが否定したはずの「巨大な戦争機械」が戦後アメリカ資本主義の現実の姿となってくるのである。

- 1) Eliot Janeway, *The Struggle for Survival*, 1951, p. 200.
- 2) 尾上一雄「第二次世界大戦の接近とニュー・デール」成城大学経済学会『経済研究』第8・9号合併号(1965年9月) p. 81.
- 3) Thomas Blanchard Worsley, *Wartime Economic Stabilization and the Efficiency of Government Procurement: A Critical Analysis of Certain Experience of the United States in World War II*.
- 4) *Ibid.*, p. 346.
- 5) *Ibid.*, pp. 345—346.
- 6) *Ibid.*, pp. 212—213.
- 7) 池上惇「国家独占資本主義と独占価格」京大経済学会『経済論叢』第104巻1号(1969年7月), 13頁.
- 8) 軍需調達制度の諸問題については, 池上惇「国防予算制度の合理化とその現実的傾向」, 『経済論叢』第99巻4号, (1967年4月), 「国家独占による競争条件の創出と軍需調達制度」『経済論叢』第102巻2号(1968年8月)。
- 9) 森岡孝二, 前掲誌, 75頁。
- 10) 同上, 77頁。